

PROGRESIVITAS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PEMILUKADA

THE CONSTITUTIONAL COURT'S PROGRESSIVE DECISIONS ON SOLVING THE REGIONAL HEAD ELECTION DISPUTE

Meyrinda R. Hilipito

Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi
Jln. Medan Merdeka Barat No. 6
Pos-el: meyrinda_hilipito@yahoo.com

ABSTRACT

The Constitutional Court of the Republic of Indonesia has been putting all the efforts to uphold a substantive justice in every decision since its establishment, eight years ago. However, in relation with the regional head election disputed, the court has made progressive decisions. Therefore, it seems that the court has been trying to extend its own authority. To analyze the problem, the research uses normative judicial research. Four court decisions over the disputes of district elections that will be examined are the one of East Java Province, South Bengkulu, Kotawaringin Barat, and Jayapura. Based on the analysis of this research, the court has made progressive legal interpretations. It means that the court is promoting substantive justice rather than procedural one.

Keywords: *Progressive, Constitutional Court Decision, regional head election dispute.*

ABSTRAK

Sepanjang delapan tahun berdiri, Mahkamah Konstitusi berupaya menegakkan keadilan substantif yang diwujudkan dalam setiap putusan yang dijatuhkannya. Akan tetapi, dalam kaitannya dengan sengketa PemiluKada, Mahkamah Konstitusi dinilai telah membuat putusan-putusan yang bersifat progresif sehingga dianggap telah memperluas kewenangannya sendiri. Dalam menganalisis permasalahan progresivitas putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Dalam hal ini akan diteliti beberapa putusan Mahkamah Konstitusi dalam sengketa pemiluKada seperti putusan PemiluKada di beberapa daerah yaitu Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Bengkulu Selatan, Kotawaringin Barat, dan Kota Jayapura. Berdasarkan analisis terhadap empat putusan PemiluKada tersebut, dapat dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi pada hakikatnya telah melakukan penafsiran hukum progresif. Artinya, Mahkamah Konstitusi lebih mengedepankan keadilan substantif daripada keadilan prosedural, yaitu keadilan yang hanya berdasar pada bunyi undang-undang semata.

Kata kunci: Progresif, Putusan Mahkamah Konstitusi, sengketa pemiluKada

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara berdasar hukum (*rechtsstaat*) dan bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*). Prinsip ini jelas tertuang dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang kemudian lebih dipertegas dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Menu-

rut Jimly Asshiddiqie,¹ setidaknya ketentuan tersebut mengandung pengertian tentang pengakuan terhadap supremasi hukum dan konstitusi, pemisahan dan pembatasan kekuasaan, jaminan hak asasi manusia, peradilan yang bebas dan tidak memihak, serta keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh penguasa.

Dari rumusan di atas jelas diisyaratkan bahwa salah satu prinsip utama dalam sebuah negara hukum adalah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Hal ini sesuai dengan yang dipersyaratkan Montesquieu² dalam doktrin *trias politica*, Friederich Julius Stahl³ dalam konsep *rechtsstaat*, dan para pakar hukum dalam *the International Commission of Jurist*⁴ dengan konsep negara hukum modern. Pentingnya keberadaan dan kebebasan kekuasaan kehakiman menandakan bahwa lembaga peradilan memegang peran penting untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dalam suatu negara. Di sini tampak bahwa dalam setiap kekuasaan negara yang menyebut dirinya sebagai negara hukum, di dalamnya pasti terdapat kekuasaan kehakiman. Dalam Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Mahkamah Konstitusi (MK) telah ditetapkan menjadi bagian kekuasaan kehakiman bersama dengan Mahkamah Agung (MA). Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal dan penafsir konstitusi, pengawal demokrasi, dan pelindung hak-hak konstitusional warga negara, sesuai dengan Pasal 24 C ayat (1) dan (2) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi, MK dilengkapi dengan empat kewenangan dan satu kewajiban konstitusional, yaitu:⁵ menguji konstitusionalitas undang-undang, memutus sengketa kewenangan konstitusional antarlembaga negara, memutus perselisihan mengenai hasil pemilihan umum, memutus pembubaran partai politik, memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terkait *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dalam hal pelaksanaan kewenangannya tersebut, meski berpijak pada undang-undang dasar, tak jarang MK dinilai kerap menghasilkan putusan-putusan yang kontroversial. Disebut kontroversial karena MK membuat sejumlah terobosan hukum yang menimbulkan polemik di masyarakat. Dalam sejumlah putusan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (untuk selanjutnya disebut sengketa pemilukada), MK bahkan dianggap

telah melahirkan putusan-putusan progresif yang cenderung memperluas kewenangannya sendiri. Perkembangan yang terjadi di MK tersebut menarik dikaji lebih dalam, khususnya terkait dengan pertanyaan pertama, apakah yang menjadi ruang lingkup kewenangan MK dalam memutus sengketa pemilukada; kedua, pada putusan-putusan Pemilukada manakah MK membuat terobosan hukum; ketiga, apakah putusan-putusan MK yang bersifat progresif telah memperluas kewenangannya dalam memutus sengketa pemilukada sebagaimana yang diatur dalam perundang-undangan.

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah pertama, menjelaskan apakah yang menjadi ruang lingkup kewenangan MK dalam memutus sengketa pemilukada; kedua, mengetahui putusan-putusan Pemilukada manakah MK membuat terobosan hukum; ketiga, menganalisis apakah putusan-putusan MK yang bersifat progresif telah memperluas kewenangannya dalam memutus sengketa pemilukada sebagaimana yang ditentukan dalam perundang-undangan.

Dalam membicarakan progresivitas putusan MK, terlebih dahulu harus diketahui apa yang dimaksud dengan hukum progresif. Menurut Satjipto Rahardjo, progresif berasal dari kata *progress* yang berarti kemajuan. Hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan zaman dengan segala dasar di dalamnya, serta mampu melayani masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri.⁶

Lebih jauh menurut Satjipto Rahardjo, hukum progresif ditandai dengan empat ciri utama, yaitu (1) hukum untuk manusia, bukan manusia untuk hukum; (2) menolak status quo dalam berhukum; (3) hukum tertulis memiliki keterbatasan dan reduksionis; (4) memberikan perhatian besar terhadap peranan perilaku manusia dalam hukum.⁷ Dengan ciri demikian, penafsiran hukum yang progresif tidak lagi menjadikan teks sebagai sesuatu yang otonom dan independen sifatnya. Penafsiran hukum lebih mengandalkan *spirit* nilai keadilan daripada keadilan prosedural atau keadilan berdasarkan teks hukum. Selain itu, penafsiran demikian tidak selalu bersifat linier,

tapi dinamis bahkan melompat dari alur berpikir yang satu ke yang lain. Dalam penafsiran hukum progresif proses berpikir secara silogistik tidak diikuti karena hanya akan menjadi penafsir, tidak ubahnya seperti mesin dan robot.⁸

Menurut P.A Stein, sebagaimana yang dikutip Maruarar Siahaan,⁹ putusan MK adalah perbuatan hakim dalam kedudukannya sebagai pejabat negara yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum dan dibuat secara tertulis untuk mengakhiri sengketa yang dihadapkan kepadanya. Putusan MK mempunyai tiga kekuatan, yaitu kekuatan mengikat, kekuatan pembuktian, dan kekuatan eksekutorial. Dilihat dari amar dan akibatnya, putusan dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu *declaratoir*, *constitutief*, dan *condemnatoir*. Putusan *declaratoir* adalah putusan hakim yang menyatakan apa yang menjadi hukum. Putusan *constitutief* adalah putusan yang meniadakan suatu keadaan hukum dan atau menciptakan suatu keadaan hukum baru. Sementara putusan *condemnatoir* adalah putusan yang berisi penghukuman tergugat atau termohon untuk melakukan suatu prestasi. Secara umum putusan MK bersifat *declaratoir* dan *constitutief*. Hal ini dapat dilihat dalam putusan sengketa pemilu, tatkala dalam putusan ini MK menyatakan perhitungan Komisi Pemilihan Umum salah atau benar. Jika permohonan dikabulkan, dengan demikian MK membatalkan penetapan Komisi Pemilihan Umum, yang berarti meniadakan suatu keadaan hukum dan mengakibatkan lahirnya keadaan hukum baru.

Dengan merujuk pada Pasal 106 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (untuk selanjutnya disebut UU Pemda) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 dalam Pasal 236 C dan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu pada Pasal 1 angka 4 (untuk selanjutnya disebut UU Penyelenggara Pemilu), dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan sengketa pemilukada adalah perselisihan antara pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai peserta pemilu kepala daerah dan Komisi Pemilihan Umum provinsi dan/atau Komisi Pemilihan Umum kabupaten/kota sebagai penyelenggara pemilu. Dalam sengketa pemilukada obyek yang

diperselisihkan adalah penetapan perhitungan suara hasil Pemilukada yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum provinsi atau Komisi Pemilihan Umum kabupaten/kota yang memengaruhi penentuan calon untuk masuk ke putaran kedua Pemilukada atau terpilihnya pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

METODE PENELITIAN

Pada dasarnya penelitian ini akan mengkaji pokok permasalahan melalui pendekatan yuridis normatif. Lazimnya dalam penelitian hukum normatif yang hanya mengenal data sekunder, jenis data yang dipergunakan adalah *pertama*, bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, antara lain UUD 1945, UU MK, UU Pemda, UU Penyelenggaraan Pemilu, Peraturan Mahkamah Konstitusi tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilukada, Putusan-putusan MK dalam sengketa Pemilukada yang terkait dengan objek penelitian. Kedua, bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil penelitian hukum, pendapat ahli hukum yang relevan dengan objek penelitian, laporan teknis lembaga terkait. Adapun data yang berkaitan dengan latar belakang dan rumusan masalah sebagaimana yang telah diuraikan di atas akan dianalisis secara kualitatif, dengan penguraian deskriptif analitis dan preskriptif. Dalam melakukan analisis yang bersifat dekriptif dan preskriptif ini, penganalisis bertitik tolak dari analisis yuridis sistematis yang dikombinasi dengan analisis terhadap asas-asas hukum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Ruang Lingkup Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Sengketa Pemilukada

Sebagaimana disebutkan di awal tulisan ini, MK memiliki kewenangan memutus perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU). Pemilu yang dimaksud adalah pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 22 E UUD 1945. Dengan demikian, kewenangan

MK dalam memutus PHPU meliputi ketiga jenis pemilu tersebut.¹⁰ Namun, cakupan pengertian Pemilu sebagaimana dalam Pasal 22 E tersebut mengalami perubahan dengan disahkannya UU Penyelenggaraan Pemilu yang dalam perkembangannya, Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) dinyatakan sebagai bagian dari rezim pemilu. Perubahan Pemilukada dari rezim pemerintahan daerah ke rezim Pemilu kemudian dikukuhkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemda. Pasal 236 C UU Pemda lalu mengamanatkan pengalihan wewenang memutus sengketa Pemilukada dari MA ke MK dalam waktu 18 bulan sejak diundangkannya undang-undang tersebut. Pengalihan wewenang itu selanjutnya secara resmi dilakukan oleh Ketua MA dan Ketua MK pada 29 Oktober 2008, dan sejak saat itu Perselisihan Hasil Pemilukada atau yang lebih dikenal dengan sengketa pemilukada menjadi bagian dari wewenang MK.

Sejalan dengan pengalihan kewenangan tersebut, MK kemudian membuat Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah (untuk selanjutnya disebut PMK No.15 Tahun 2008).¹¹ Pada dasarnya PMK ini berfungsi sebagai pedoman beracara untuk mengisi kekosongan hukum acara di MK dan melakukan penjabaran norma yang ada dalam UUD 1945. Sebagai sumber utama dari hukum acara yang berkenaan dengan sengketa pemilukada, ketentuan ini mengatur berbagai hal, antara lain seperti para pihak, baik pemohon ataupun termohon, dan objek perselisihan pemilukada. Dalam Pasal 3 ayat (1) PMK No.15 Tahun 2008 disebutkan bahwa para pihak yang mempunyai kepentingan langsung dalam perselisihan hasil pemilukada adalah pasangan calon sebagai pemohon dan Komisi Pemilihan Umum/Komisi Independen Pemilihan provinsi atau Komisi Pemilihan Umum/Komisi Independen Pemilihan kabupaten/kota sebagai termohon. Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 13 PMK No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, terdapat tiga bentuk putusan yang akan dijatuhkan oleh hakim konstitusi pada sengketa pemilukada, yaitu

pertama, permohonan tidak dapat diterima (*niet otvankelijk verklaard*) apabila pemohon dan/atau permohonan tidak memenuhi syarat; *kedua*, permohonan dikabulkan apabila permohonan terbukti beralasan dan selanjutnya Mahkamah menyatakan membatalkan (*void ab initio*) hasil perhitungan suara yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum/Komisi Independen Pemilihan provinsi atau Komisi Pemilihan Umum/Komisi Independen Pemilihan kabupaten/kota, serta menetapkan hasil perhitungan suara yang benar menurut Mahkamah; *ketiga*, permohonan ditolak apabila permohonan tidak beralasan.

Beberapa Terobosan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Sengketa Penyelesaian Pemilukada

Berdasarkan data Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, salah satu kewenangan yang paling sering dilaksanakan MK adalah memutus sengketa pemilukada, selain kewenangan pengujian konstitusionalitas undang-undang terhadap undang-undang dasar. Secara menyeluruh jumlah sengketa pemilukada yang diadili MK sejak tahun 2008 hingga 13 Juli 2011 adalah sebanyak 353 perkara, 336 perkara telah diputus dengan rincian 35 perkara dikabulkan, 229 perkara ditolak, 68 perkara tidak dapat diterima, dan 4 perkara ditarik kembali.¹² Data tersebut menunjukkan bahwa dalam banyak kasus yang ditangani MK, demokrasi hanya sebagai jasad dan kulitnya, bukan substansi. Ruh demokrasi tersandera dan terpinggirkan berbagai bentuk pelanggaran, ketidakjujuran, keberpihakan, politik uang (*money politic*), dan bahkan ancaman dan intimidasi. Konsekuensinya, pemerintahan daerah yang terbentuk pun hanya pemerintahan berlabel dan mengklaim demokrasi, pemerintahan yang memiliki legitimasi demokratis karena memenangkan pemilu secara langsung, tetapi mengesampingkan nilai-nilai demokrasi dan negara republik dalam menjalankan pemerintahan.¹³ Dari ratusan putusan tersebut, setidaknya terdapat empat putusan yang dapat dikatakan sebagai terobosan hukum MK dalam sengketa Pemilukada. Dalam bab ini penulis akan menguraikan putusan-

putusan yang dimaksud, antara lain putusan Pemilukada Provinsi Jawa Timur, putusan Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan, putusan Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat, dan putusan Pemilukada Kota Jayapura.

Putusan tentang Pemilukada Provinsi Jawa Timur¹⁴

Pada kasus sengketa Pemilukada Jawa Timur, dalam pokok permohonannya, Pemohon (Khoifah Indar Parawansa dan Mudjiono) mendalilkan terjadi kesalahan dan kekeliruan dalam perhitungan suara yang terjadi di 26 kabupaten/kota Provinsi Jawa Timur. Meski dalam tuntutan yang diajukan, Pemohon meminta agar MK menyatakan tidak sah dan batal demi hukum Keputusan KPU Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 bertanggal 11 November 2008 tentang Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2008 Putaran II, atau setidaknya menyatakan tidak sah dan batal demi hukum hasil perhitungan suara di tiga kabupaten saja, yaitu Kabupaten Pamekasan, Probolinggo, dan Banyuwangi saja.

Berdasarkan dalil Pemohon tersebut, MK dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa meski pokok permohonan dan tuntutan Pemohon tidak konsisten dan tidak terbukti secara formal, tetapi secara materiil telah terjadi pelanggaran ketentuan Pemilukada yang berpengaruh terhadap perolehan suara kedua Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Pemilukada Provinsi Jawa Timur Putaran II. Selanjutnya, MK menilai bahwa pelanggaran sistematis, terstruktur, dan masif yang terjadi di Kabupaten Sampang, Kabupaten Bangkalan, dan Kabupaten Pamekasan bertentangan dengan konstitusi, khususnya pelaksanaan pemilukada secara demokratis sehingga pasangan calon yang terbukti melakukan pelanggaran tidak boleh diuntungkan oleh pelanggaranannya. Sebaliknya, pasangan calon lainnya tidak boleh dirugikan (*nullus/nemo commodum capere potest de injuria sua propria*). MK juga menyatakan bahwa Keputusan KPU Provinsi Jawa Timur tentang Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2008 Putaran II

batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengingat.

Dalam amar putusannya, MK kemudian menegaskan bahwa dalam mengadili perkara ini Mahkamah tidak dapat dipasung hanya oleh ketentuan undang-undang yang ditafsirkan secara sempit, yakni Mahkamah hanya boleh menilai hasil Pemilukada dan melakukan perhitungan suara ulang yang ditetapkan Komisi Pemilihan Umum, sebab jika hanya berpedoman pada hasil perhitungan suara yang dibuat Termohon maka hal itu tidak akan dapat mewujudkan kebenaran materiil sehingga akan sulit ditemukan keadilan. Atas pertimbangan demikian, MK pun membatalkan hasil pemungutan suara dengan memerintahkan pemungutan suara ulang di Kabupaten Bangkalan dan Sampang, serta penghitungan suara ulang di Kabupaten Pamekasan.

Putusan tentang Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan¹⁵

Dasar permohonan dalam sengketa Pemilukada Bengkulu Selatan adalah rekapitulasi hasil perhitungan suara yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Bengkulu Selatan yang didasarkan pada Keputusan KPU Kabupaten Bengkulu Selatan No. 59 Tahun 2008 Tanggal 10 Desember 2008 tentang Penetapan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Terpilih Kabupaten Bengkulu Selatan dalam Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan Tahun 2008 Putaran II. Dalam permohonannya, Pemohon (Reskan Efendi dan Rohidin Mersyah) mendalilkan bahwa KPU Bengkulu Selatan sebagai Termohon, secara sengaja dan melawan hukum telah membiarkan seorang calon Kepala Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan (Dirwan Mahmud) yang pernah menjalani hukuman penjara sekitar 7 tahun di LP kelas I Cipinang Jakarta Timur menjadi seorang Calon Pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan. Menurut Pemohon, tindakan tersebut bertentangan dengan Pasal 58 huruf f UU Pemda perihal syarat bagi calon kepala daerah, yaitu tidak pernah dipidana penjara yang berkekuatan hukum tetap dalam perkara dengan ancaman 5 tahun penjara atau lebih.

Berkenaan dengan argumen tersebut, MK berpendapat, setiap jabatan publik atau jabatan

dalam pemerintahan dalam arti luas, baik yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan maupun cara lain menuntut syarat kepercayaan masyarakat. Oleh karena itu, setiap calon pejabat publik harus memenuhi persyaratan tertentu sehingga nantinya didapat pejabat yang benar-benar bersih, jujur, berwibawa dan mempunyai integritas moral yang tinggi. Persyaratan demikian, kecuali yang ditentukan sendiri dalam UUD 1945, adalah kewenangan pembentuk undang-undang untuk menentukannya sesuai dengan kebutuhan yang menjadi tuntutan bagi jabatan publik yang bersangkutan serta dengan memperhatikan ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

Selanjutnya dinyatakan, terhadap jabatan publik yang pengisiannya dilakukan dengan cara pemilihan oleh rakyat, tidaklah dapat sepenuhnya diserahkan kepada rakyat tanpa persyaratan sama sekali dan semata-mata atas dasar alasan bahwa rakyat yang akan memikul sendiri risiko pilihannya. Jabatan demikian haruslah dipangku oleh orang yang mempunyai kualitas dan integritas tinggi. Pencalonan seseorang untuk mengisi suatu jabatan publik dengan tanpa membedakan orang sebagaimana yang diatur Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 bukan berarti bahwa negara tidak boleh mengatur atau menentukan persyaratannya, sepanjang persyaratan itu merupakan tuntutan objektif yang dibutuhkan oleh suatu jabatan atau aktivitas pemerintahan tertentu dan sepanjang pengaturan itu tidak bersifat diskriminatif. Oleh sebab itu, MK menilai bahwa kandidat terbukti tidak memenuhi syarat sejak awal untuk menjadi pasangan calon dalam Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan karena terbukti secara nyata pernah menjalani hukumannya karena delik pembunuhan yang diancam dengan hukuman lebih dari 5 (lima) tahun. Selain itu, kandidat telah menyembunyikan perbuatan pidana yang pernah dilakukannya, meski di satu pihak ia mengetahui bahwa untuk menjadi kepala daerah harus memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam UU Pemda. Berpijak pada pertimbangan hukum demikian, MK akhirnya menyatakan batal demi hukum (*void ab initio*) Pemilukada Bengkulu Selatan 2008–2013, dengan memerintahkan KPU Kabupaten Bengkulu Selatan menyelenggarakan pemungutan suara ulang yang diikuti oleh semua

pasangan calon bupati dan wakil bupati, kecuali Dirwan Mahmud dan pasangannya.

Putusan tentang Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat¹⁶

Terdapat dua hal pokok yang menjadi dasar permohonan dalam sengketa pemilukada Kotawaringin Barat, yaitu keberatan terhadap Keputusan KPU Kabupaten Kotawaringin Barat No. 62/Kpts-KPU-020.435792/2010 tentang Penetapan Hasil Perolehan Suara Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Kotawaringin Barat Tahun 2010 tertanggal 12 Juni 2010 dan Berita Acara Nomor 367/BA/VI/2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Kotawaringin Barat tertanggal 12 Juni 2010. Menurut Pemohon (Ujang Iskandar dan Bambang Purwanto), hasil penghitungan suara yang dilakukan oleh KPU Kotawaringin Barat bertentangan dengan asas pemilu, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Bahkan suara yang diperoleh oleh pemenang bukan merupakan cerminan dari aspirasi dan kedaulatan rakyat, tetapi karena tekanan dari pihak tertentu, serta banyaknya pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dan tindak kecurangan yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif yang diduga telah dilakukan oleh KPU Kotawaringin Barat dan/atau pasangan calon nomor urut 1 pada proses Pemilukada 5 Juni 2010.

Terhadap alasan Pemohon tersebut, MK berpandangan bahwa telah terbukti dengan meyakinkan adanya pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon nomor urut 1 dalam proses Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat Tahun 2010 berupa praktik politik uang yang meluas, yaitu terjadi pada seluruh kecamatan se-Kabupaten Kotawaringin Barat, dan sangat berpengaruh terhadap perolehan suara serta rekapitulasi penghitungan suara bagi setiap pasangan calon. Rangkaian pelanggaran-pelanggaran yang telah terbukti secara hukum, menurut MK adalah pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif. Pelanggaran sistematis terjadi karena adanya pelanggaran *money politic* secara terorganisasi, terstruktur, dan terencana dengan sangat baik sejak awal, yaitu dengan melakukan persiapan pendanaan

secara tidak wajar untuk membayar relawan, melakukan rekrutmen warga sebagai relawan yang dipersiapkan dengan organisasi yang tersusun dari tingkatan paling atas pasangan calon, tim kampanye sampai dengan para relawan di tingkat RT.

Menurut MK, pembayaran terhadap relawan yang cukup banyak jumlahnya, bukan merupakan biaya kampanye yang wajar dan sah berdasarkan hukum dan kepatutan, tetapi merupakan kampanye yang mengandung kecurangan, tidak jujur, dan merupakan tindakan *money politic*. Pelanggaran-pelanggaran tersebut menjadi lebih berbahaya bagi demokrasi dengan adanya pengancaman kepada para pemilih dengan melakukan teror yang membuat ketakutan bagi pemilih sehingga tidak dapat menggunakan hak pilihnya dengan bebas sesuai hati nuraninya yang mengancam prinsip pemilu yang bebas, jujur dan adil. Berdasarkan hal tersebut MK akhirnya membatalkan Keputusan KPU yang memenangkan Pasangan Calon Nomor Urut 1 sebagai Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kotawaringin Barat dalam Pemiluakada Kabupaten Kotawaringin Barat tahun 2010. Lebih dari itu, MK mendiskualifikasi pasangan tersebut sebagai pemenang pemiluakada sekaligus menetapkan pasangan Ujang Iskandar-Bambang Purwanto sebagai pemenang Pemiluakada. Putusan tersebut dijatuhkan karena Pemiluakada hanya diikuti oleh dua pasangan calon, sedangkan salah satu pasangannya telah didiskualifikasi.

Putusan Tentang Pemiluakada Kota Jayapura¹⁷

Dalam sengketa Pemiluakada Kota Jayapura, MK memeriksa tiga perkara sekaligus. Dari salah satu perkara tersebut, Pemohonnya adalah Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura Tahun 2010 (Hendrik Worumi dan Pene Ifi Kogoya). Dalam pokok perkaranya, Pemohon mendalilkan bahwa KPU Kota Jayapura sejak awal—secara sistematis—berusaha menyingkirkan Pemohon untuk menjadi pasangan calon, bahkan diperlakukan berbeda dengan pasangan calon lainnya. Sebagai contoh, Pemohon beralasan bahwa KPU Kota Jayapura melalui Keputusan KPU Nomor 71 Tahun 2010 tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura, telah

mengindahkan salah satu persyaratan yang telah dipenuhi Pemohon sebagai pasangan calon kepala daerah, yaitu persyaratan tentang batas dukungan minimal, yang sebelumnya telah diverifikasi oleh Termohon.

Terhadap Keputusan Komisi Pemilihan Umum tersebut, Pemohon pun mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura, dan oleh hakim, Keputusan KPU Nomor 71 dibatalkan. Dengan adanya putusan pengadilan tersebut, Termohon tidak mengajukan banding sehingga putusan tersebut telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Akan tetapi, Termohon nyatanya tidak melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Lebih dari itu, Termohon mengeluarkan Keputusan Nomor 80 Tahun 2010 tanggal 7 September 2010 tentang Nama-nama Pasangan Calon yang Memenuhi Syarat sebagai Peserta Pemilu Walikota dan Wakil Walikota tahun 2010 dan Keputusan Nomor 81 tahun 2010 tanggal 9 September tentang Perubahan Atas Surat Keputusan KPU Kota Jayapura Nomor 72 tahun 2010 tentang Nomor Urut Calon Walikota dan Wakil Walikota, dengan tidak mencantumkan Pemohon sebagai pasangan calon yang memenuhi syarat.

Berdasarkan dalil tersebut, MK menilai bahwa KPU Kota Jayapura dengan sengaja mengabaikan Putusan dari suatu lembaga peradilan (PTUN Jayapura) meskipun masih ada kesempatan untuk melaksanakannya. Bahkan menurut MK, KPU sengaja mengulur-ulur waktu dengan cara mengajukan banding pada saat akhir pengajuan banding agar para bakal calon pasangan menjadi tidak memiliki kesempatan untuk mendaftar atau tidak diikutsertakan sebagai peserta pemiluakada. Hal demikian menurut MK merupakan tindakan yang menyalahi hukum dan konstitusionalisme serta berdampak buruk bagi tegaknya kehormatan badan peradilan, prinsip-prinsip nomokrasi (kedaulatan hukum), dan prinsip-prinsip demokrasi (kedaulatan rakyat). Hak konstitusional warga negara untuk dipilih yang telah dijamin tegas dalam Pasal 27 dan Pasal 28D UUD 1945, seharusnya tidak dikesampingkan dengan memanipulasi keterbatasan waktu atau manipulasi lingkup kewenangan aparat penyelenggara pemilu atau pemiluakada. Jika hal ini terjadi, maka akan berpotensi untuk melanggar rasa keadilan dan hak konstitusional para bakal

pasangan calon. MK berpendapat bahwa KPU Kota Jayapura terbukti telah menghalang-halangi hak Pemohon untuk maju sebagai Pasangan Calon Peserta Pemilu Kota Jayapura Tahun 2010 (*rights to be candidate*) yang merupakan pelanggaran serius terhadap hak konstitusional Pemohon yang dijamin oleh konstitusi. Oleh karena itu, untuk memulihkan hak Pemohon tersebut, MK berpendapat Pemilu Kota Jayapura harus diulang dengan mengikutsertakan Pemohon pada tahapan pelaksanaan pemilu berikutnya tanpa membuka kembali pendaftaran Bakal Pasangan Calon baru.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, MK membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 88 Tahun 2010; membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura Nomor 89 Tahun 2010 tentang Pasangan Calon yang Memenuhi Syarat Mengikuti Putaran Kedua pada Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura Tahun 2010, bertanggal 22 Oktober 2010; serta memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura untuk melakukan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ulang dengan mengikutsertakan Pemohon. Dalam hal ini, MK telah memberikan kedudukan hukum (*legal standing*) kepada bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai pemohon dalam perkara sengketa pemilu.

Putusan Progresif dalam Perspektif Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Gustav Radburch menyatakan bahwa seharusnya dalam suatu putusan mengandung *idee des recht* atau cita hukum, yang meliputi unsur keadilan (*gerechtigheit*), kepastian hukum (*rechtsicherheit*), dan kemanfaatan (*zweckmasigkeit*).¹⁸ Ketiga unsur inilah yang kemudian menjadi dasar yang ditegakkan MK dalam setiap putusannya. Putusan-putusan yang dilahirkan MK pada dasarnya adalah untuk melindungi hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara yang sangat penting bagi tegaknya demokrasi. Apalagi di berbagai kesempatan MK kerap menegaskan posisinya sebagai lembaga yang akan menegakkan keadilan substantif bukan keadilan prosedural semata-mata. Dalam arti, sebagai

lembaga pengawal dan penafsir konstitusi, MK tidak akan terpaku pada undang-undang jika undang-undang *a quo* dinilai keluar dari tujuan hukum sendiri.¹⁹ Jika dicermati, semangat menegakkan nilai-nilai substantif dari penegakan keadilan itu menciptakan perkembangan yang pesat terhadap ranah keilmuan hukum di Indonesia. Putusan-putusan MK berkembang dan menciptakan “embrio-embrio” baru putusan. Jenis-jenis putusan MK selama lebih dari delapan tahun berdirinya sangat beragam dan juga tidak terpaku kepada ketentuan undang-undang.²⁰

Sebagai ilustrasi nyata, telah diuraikan empat perkara yang telah diputus MK—sengketa Pemilu Provinsi Jawa Timur, sengketa Pemilu Kabupaten Bengkulu Selatan, sengketa Pemilu Kabupaten Kotawaringin Barat, sengketa Pemilu Kota Jayapura—yang oleh berbagai kalangan dinilai sebagai putusan yang kontroversial-monumental sekaligus progresif. Dikatakan demikian, karena dalam empat putusan tersebut, untuk pertama kali terjadi pergeseran dalam proses peradilan Pemilu di MK, seperti memutus pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pemilu Provinsi Jawa Timur dengan menggunakan parameter sistematis, terstruktur, dan masif serta menjatuhkan putusan sela dalam bentuk pemungutan suara ulang. Selanjutnya, dalam Pemilu Kabupaten Bengkulu Selatan, MK mendiskualifikasi keikutsertaan calon kepala daerah dalam pemilu disebabkan statusnya sebagai mantan narapidana. Dalam sengketa Pemilu Kabupaten Kotawaringin Barat, MK membatalkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang telah ditetapkan sebagai pemenang karena terbukti secara hukum melakukan pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif sehingga MK menetapkan pasangan calon lain menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten Kotawaringin Barat. Kemudian dalam sengketa Pemilu Kota Jayapura, MK memberikan kedudukan hukum kepada bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai pemohon dalam perkara sengketa pemilu.

Tak dapat dibantah bahwa dari segi konstruksi hukum putusan yang dibuat MK tersebut telah membentuk norma hukum yang mengikat secara umum dalam penyelenggaraan pemilu

dan hukum acara penyelesaian sengketa pemilukada (*judge-made law*). Akan tetapi, dalam konteks ber hukum, putusan-putusan MK tersebut dapat dikatakan telah keluar dari pakem yang diatur dalam PMK No. 15 Tahun 2008. Sebagai contoh, berkenaan dengan pemohon dalam sengketa pemilukada maka menurut Pasal 3 ayat (1) pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah-lah yang mempunyai kedudukan hukum sebagai Pemohon dan bukan bakal pasangan calon. Selanjutnya, terkait dengan objek perselisihan pemilukada, berdasarkan bunyi Pasal 4 adalah berkenaan dengan hasil perhitungan suara dan bukan pelanggaran-pelanggaran yang bersifat kualitatif atau alasan-alasan non pemungutan suara yang terjadi dalam pemilukada. Selain itu, terdapat pula putusan sela terkait dengan pemungutan suara ulang yang hakikatnya di dalam Pasal 8 ayat (4) hanya mengatur tentang putusan sela dalam bentuk perhitungan suara ulang. Sementara itu, terkait dengan amar putusan yang dikabulkan, maka berdasarkan Pasal 13 ayat (3), MK hanya dapat membatalkan dan menetapkan hasil penghitungan suara dan bukan mendiskualifikasi, membatalkan, atau menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa dalam putusan-putusan pemilukada, MK pada dasarnya mencoba keluar dari penafsiran undang-undang secara sempit. Artinya putusan MK lebih mengedepankan konsep keadilan substantif yang dimaknai sebagai "*justice fairly administered according to rules of substantive law, regardless of any procedural errors not affecting the litigant's substantive rights*".²¹ Dalam hal ini MK berpegang pada paradigma keadilan substantif yakni meski suatu perbuatan secara formal prosedural benar, tetapi jika substansinya melanggar keadilan atau mengandung pelanggaran yang serius dan fundamental yang dibungkus dengan kebenaran formal maka dapat dinyatakan salah. Sebaliknya, meski suatu perbuatan secara formal prosedural mengandung kesalahan tetapi tidak melanggar keadilan dan kesalahan tersebut bersifat *tolerable* maka dapat dinyatakan tidak salah. Betapa pun jika suatu ketentuan undang-undang dilanggar dengan sengaja apalagi sampai berkali-kali tentulah dapat dikatakan *intolerable*

dan mengandung ketidakadilan. Sikap MK yang demikian didasarkan pada tujuan untuk memberi manfaat kepada negara dan masyarakat.²² Hal ini didasari pada keyakinan bahwa tindakan tersebut dibenarkan oleh UUD 1945 dan UU MK yang pada hakikatnya telah mengukuhkan MK sebagai salah pelaku kekuasaan kehakiman yang tugasnya tidak hanya menegakkan hukum tetapi juga keadilan.

KESIMPULAN

Kewenangan MK dalam memutus sengketa pemilukada didasarkan pada Pasal 236 C UU Penda yang telah mengalihkan kewenangan sengketa Pemilukada dari MA ke MK. Sengketa pemilukada yang dimaksud bukan hanya perselisihan tentang perolehan suara, tetapi juga faktor-faktor yang dapat mempengaruhi perolehan suara tersebut.

Dalam Pemilukada Provinsi Jawa Timur, Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan, Pemilukada Kabupaten Kotawaringin Barat, dan Pemilukada Kota Jayapura, MK melakukan penafsiran hukum progresif yang pada dasarnya memang ditujukan untuk mewujudkan keadilan substantif daripada keadilan prosedural semata-mata.

Putusan MK dalam sengketa pemilukada yang dapat disebut progresif pada dasarnya tidak merupakan langkah untuk memperluas kewenangannya, tetapi semata-mata merupakan upaya MK mewujudkan cita hukum yang tidak hanya meliputi unsur keadilan, tetapi mencakup kepastian hukum dan kemanfaatan hukum.

UCAPAN TERIMA KASIH

Dalam kesempatan ini, penulis haturkan penghargaan setinggi-tingginya kepada Prof. Dr. Dwi Purwoko atas arahan dan bimbingannya. Tak lupa juga penulis ucapkan terima kasih kepada rekan-rekan peserta Diklat Fungsional Peneliti Tingkat Pertama Gelombang XIII tahun 2011 atas pertemanannya yang hangat selama diklat berlangsung.

DAFTAR PUSTAKA

- ¹Asshiddiqie, J. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- ²Cohler, A. M. et .all (Eds). 1989. *The Spirit of Laws*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ³Budiarjo. M. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- ⁴International Commision of Jurist. 1965. *The Dynamic Aspect of the Rule of Law in the Modern Age*. Bangkok: International Commision of Jurist.
- ⁵Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Perubahan Ketiga, Lembaran Negara Nomor 13 *Juncto* Republik Indonesia, Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, Lembaran Negara Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316.
- ⁶Rahardjo, S. 2006. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas.
- ⁷Rahardjo, S. 2007. *Biarkan Hukum Mengalir*. Jakarta: Kompas.
- ⁸Ali, M. 2010. Mahkamah Konstitusi dan Penafsiran Hukum yang Progresif. *Jurnal Konstitusi*, 7 (1): 86–87.
- ⁹Siahaan, M. 2006. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Konpres.
- ¹⁰Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2010. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- ¹¹Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2010. *Himpunan Peraturan Mahkamah Konstitusi tentang Pedoman Beracara di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- ¹²Rekapitulasi Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Daerah Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Tahun 2008 s.d 13 Juli 2011. 2011. (<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, diakses 13 Juli 2011).
- ¹³Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2010. *Membangun Demokrasi Substatif Meneguhkan Integritas Institusi: Refleksi Kinerja MK 2010-Proyeksi 2011*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- ¹⁴Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 Perihal Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur.
- ¹⁵Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 57/PHPU.D-VII/2008 Perihal Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan.
- ¹⁶Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 45/PHPU.D-VII/2010 Perihal Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kotawaringin Barat.
- ¹⁷Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 196-197-198/PHPU.D-VII/2010 Perihal Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura.
- ¹⁸Sutiyoso, B. 2006. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- ¹⁹Sanusi, A. 2011. *Pemikiran Hukum dan Konstitusi*. Jakarta: Milestone.
- ²⁰Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2010. “Laporan Tahunan 2010: Membangun Demokrasi Substatif Meneguhkan Integritas Institusi”. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- ²¹Garner, B. A. 2004. *Black’s Law Dictionary*, 8th Edition, St. Paul: Thompson-West Publishing Co.
- ²²Keadilan Substantif dan Problematika Penegakkannya. 2010. (<http://www.situshukum.com/kolom/keadilan-substantif-dan-problematika-penegakkannya.shkm>, diakses 13 Juli 2011)